

# «Ястребы» и «голуби» в миротворчестве и концепция разрешения конфликта

Вибке Хансен, Оливер Рамсботам,  
Том Вудхаус

[www.berghof-handbook.net](http://www.berghof-handbook.net)

Civil Society • Conflict Settlement • Conflict Resolution • Crisis Prevention •  
Development Cooperation • Human Rights • Humanitarian Assistance • Just Peace •  
Multi-Track • Peacebuilding • Peace Constituencies • Peacekeeping • Peacemaking •  
Post Conflict Rehabilitation • Civil Society • Conflict Settlement • Conflict Resolution  
• Crisis Prevention • Development Cooperation • Human Rights • Humanitarian  
Assistance • Just Peace • Multi-Track • Peacebuilding • Peace Constituencies •  
Peacekeeping • Peacemaking • Post Conflict Rehabilitation • Civil Society • Conflict  
Settlement • Conflict Resolution • Crisis Prevention • Development Cooperation •  
Human Rights • Humanitarian Assistance • Just Peace • Multi-Track • Peacebuilding  
• Peace Constituencies • Peacekeeping • Peacemaking • Post Conflict Rehabilitation  
• Civil Society • Conflict Settlement • Conflict Resolution • Crisis Prevention •  
Development Cooperation • Human Rights • Humanitarian Assistance • Just Peace •  
Multi-Track • Peacebuilding • Peace Constituencies • Peacekeeping • Peacemaking •  
Post Conflict Rehabilitation • Civil Society • Conflict Settlement • Conflict Resolution  
• Crisis Prevention • Development Cooperation • Human Rights • Humanitarian  
Assistance • Just Peace • Multi-Track • Peacebuilding • Peace Constituencies •

# “Ястребы” и “голуби” в миротворчестве и концепция разрешения конфликта

Вибке Хансен, Оливер Рамсботам, Том Вудхаус

Рост числа операций по поддержанию мира в обстановке, характеризующейся большой степенью вседозволенности в период после окончания холодной войны, поставил перед миротворцами новые проблемы как концептуального, так и практического плана. В свете опыта последних лет некоторые наблюдатели предлагают отказаться от многообразных операций по поддержанию мира, сохранив лишь их классическую форму.

В данной статье проводится мысль о том, что миротворческие операции и в будущем смогут служить важным инструментом разрешения конфликтов при условии, что их практическое осуществление претерпит достаточно серьезные изменения. Новые подходы к миротворчеству, появившиеся в процессе решения современных задач, главное внимание уделяют укреплению полномочий по использованию силы при одновременном укреплении возможностей для построения мира. Эта новая доктрина ставит перед собой двойную цель – сдерживание насилия, с одной стороны, и одновременно, поддержание согласия и восстановления отношений сотрудничества, – с другой.

Эта двойная цель, считают авторы, может быть достигнута только при условии, что современные подходы, разработанные в академической среде, будут грамотно сопряжены с практикой поддержания мира. Кроме того, в статье рассмотрены области, где теория разрешения конфликтов может быть полезной силам по поддержанию мира; обсуждаются также перспективы использования этих теоретических знаний в выявлении потребностей в миротворчестве в будущем.

## 1. Введение

За время, прошедшее после окончания холодной войны, концепция поддержания мира ООН и соответствующая ее практика претерпели значительные изменения. Если в годы холодной войны силы по поддержанию мира действовали по принципу беспристрастного ненасильственного вмешательства на основе согласия конфликтующих сторон и при условии договоренности о мире, то теперь они все чаще предпринимаются в условиях активно идущих внутренних войн. В результате соблюдать провозглашенные принципы становится все труднее и в последнее время действия ООН подвергаются суровой критике. Ее обвиняют то в бездействии, как в Боснии, то в чрезмерной активности, как в Сомали. В ответ на эту критику у институтов ООН, как национального, так и международного уровня, появились новые идеи. Осторожность как один из принципов миротворческой практики, возникший после сомалийского опыта, уступила место новым доктринам, стремящимся объединить более решительный подход с расширенными полномочиями ООН по построению мира.

Задача данной статьи – показать те области, где знания, полученные в ходе исследования проблем разрешения конфликтов, могут быть использованы международными миротворческими силами при выполнении ими своих обязанностей по регулированию конфликта. Затрагивается также тема развития доктрины поддержания мира как ответ на критику последнего времени и на комментарии по поводу некоторых предварительных выводов о необходимости теснее связывать между собой процессы обеспечения мира и разрешения конфликтов. Основная

тема статьи – рассмотрение вклада, который теория разрешения конфликтов может внести в развитие концепций поддержания мира и в их практическое применение.

Поддержание мира уже давно рассматривается как инструмент урегулирования конфликтов. К сожалению, у этого подхода есть недостаток – он не учитывает его глубинных причин конфликта. Тем не менее, мы рассмотрим его возможности в качестве орудия разрешения конфликта, обращая особое внимание на двоякую цель – сдерживание насилия, с одной стороны, и активизацию усилий по построению мира, с другой. Обеспечением мира, разумеется, занимаются самые разные организации, но мы остановимся главным образом на соответствующей деятельности ООН, полагая, что многое из рассмотренного будет полезно и другим организациям, имевшими те же миссии.

В первой части статьи очерчиваются параметры сегодняшней практики поддержания мира. Во второй подробно говорится о важности развития теории и исследований конфликта для миротворческой практики.

## 2. Эволюция и совершенствование практики поддержания мира:

### 2.1. Годы холодной войны: 1956–1988 гг.

Впервые “силами по поддержанию мира” были названы Чрезвычайные вооруженные силы ООН, отправленные на Синайский полуостров во время Суэцкого кризиса 1956 г. для контроля над соблюдением перемирия и выведения британских, французских и израильских войск с египетской территории. Эта первая вооруженная операция по поддержанию мира стала важным прецедентом для других миссий ООН, послужив к тому же тестом для определения роли вооруженных и нейтральных сил в сдерживании конфликта. Миссия успешно выполнила свой мандат, и с тех пор использованный ею набор принципов стал руководством для последующих операций. Эти принципы сформулировали Генеральный секретарь Даг Хаммаршельд и Председатель Генеральной ассамблеи Лестер Пирсон, и они таковы:

#### **Бокс 1: Пять принципов поддержания мира**

- *Согласие сторон* на развертывание миссии;
- *Неприменение силы* иначе как в целях самообороны;
- *Добровольное участие* контингентов из небольших нейтральных стран;
- *Беспристрастность*;
- *Контроль* Генерального секретаря за операцией по поддержанию мира.

Из этих пяти пунктов как основные часто называются согласие сторон, беспристрастность и неприменение силы. Некоторые из вышеприведенных принципов подвергаются сомнению и оспариваются, особенно в дебатах по поводу действенности миротворческой практики в конфликтах эпохи после холодной войны, но, тем не менее, и сегодня они отражают суть идеи поддержания мира.

В годы холодной войны было проведено 13 операций по поддержанию мира. В то время большинство миссий – за несколькими исключениями – развертывались там, где шли межгосударственные войны. Единственной функцией миссий был мониторинг границ и установление буферных зон после заключения соглашений о прекращении огня. Силы обычно составляли легковооруженные контингенты, предоставленные небольшими нейтральными государствами-членами ООН.

## 2.2. После холодной войны: 1990-е годы

С конца 1980-х по 1994 гг. число операций по поддержанию мира в разных странах резко возросло. В начале 1988 г., когда холодная война подходила к концу, действовало всего пять миссий: три на Ближнем Востоке, одна небольшая наблюдательная миссия в Кашмире и Силы ООН на Кипре (UNFICYP). За период с 1988 по 1996 гг. было организовано 29 операций (для сравнения: за 1948–1987 гг. предпринималось всего 13 операций, а за десятилетие 1979–1988 гг. ни одной).

### Бокс 2: Динамика расширения деятельности по поддержанию мира, 1988–2000

	1988	1992	1994	2000
Число действующих миссий	5	11	17	14
Численность военных	9.570	11.495	73.393	30.350
Численность гражданских полицейских	35	155	2.130	7.038
Международный гражданский персонал	1.516	2.206	2.260	3.243
Ассигнования ООН на поддержание мира	\$ 2.30.4 млн	\$ 1.689.6 млн	\$ 3.610 млн	\$ 2.220 млн

Быстрый рост числа операций сопровождался фундаментальным изменением их характера, вернее, их *функций и состава участников*. Одна-единственная функция традиционных операций по поддержанию мира эволюционировала в целый набор задач. Одновременно более разнообразным и сложным становился и состав участников: миротворцы рекрутировались из более широкого круга институтов (вооруженных сил, гражданской полиции, дипломатического корпуса), стран и обществ. Современные операции по поддержанию мира по праву могут быть охарактеризованы как *многосторонние, многомерные и многонациональные/многокультурные*.

Многосторонность подразумевает участие акторов нескольких уровней; это могут быть две или более конфликтующие стороны, сами миротворцы, а также ООН и другие международные институты.

Многомерность операций означает, что в них инкорпорированы различные компоненты и соответствующий персонал: военные, гражданская полиция и другие гражданские элементы, каждый со своей собственной функцией (см. бокс 3). Военный компонент, т.е. наземные, морские и воздушные силы из разных стран-членов ООН, включает как вооруженных, так и невооруженных военнослужащих; последних часто называют военными наблюдателями. Функция военного компонента – в основном вспомогательная: обеспечивать и поддерживать безопасную среду, в которой могут действовать гражданские элементы. В операциях по поддержанию мира все более важным участником становится гражданская полиция, чья роль представляет собой нечто среднее между ролями военных и гражданских акторов. Действуя на основании полномочий, полученных от Совета безопасности ООН, международные наблюдатели-полицейские помогают создавать безопасную среду и поддерживать общественный порядок. Наконец, гражданский компонент, всегда большой, он иногда может по численности превосходить военный. Его составляют две основ

**Бокс 3: Функции многомерных операций по поддержанию мира**

Компонент	Функция
Военный компонент	<ul style="list-style-type: none"> <li>• мониторинг и контроль над соблюдением перемирия</li> <li>• создание военных городков</li> <li>• разоружение и демобилизация комбатантов</li> <li>• наблюдение за выводом иностранных сил</li> <li>• обучение населения правилам минной безопасности и обезвреживание мин</li> <li>• обеспечение безопасности для деятельности ООН и других международных организаций, участвующих в мирном процессе</li> </ul>
Гражданская полиция	<ul style="list-style-type: none"> <li>• контролирование скоплений людей</li> <li>• создание и поддержка судебной системы</li> <li>• правоохранительная деятельность</li> <li>• мониторинг, обучение и консультирование местных правоохранительных органов по организационным, административным вопросам и проблемам защиты прав человека</li> </ul>
Гражданский компонент	<p><i>Политическое направление:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• политическое руководство мирным процессом в целом</li> <li>• помощь в восстановлении существовавших политических институтов</li> <li>• содействие национальному примирению</li> </ul> <p><i>Направление, связанное с выборами:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• мониторинг и контроль над всеми аспектами и на всех стадиях процесса выборов; координирование технической помощи</li> <li>• просвещение населения по проведению выборов и помощь в развитии низовых демократических институтов</li> </ul> <p><i>Правозащитное направление:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• мониторинг соблюдения прав человека</li> <li>• расследование конкретных случаев предполагаемых нарушений прав человека</li> <li>• пропаганда прав человека</li> </ul> <p><i>Гуманитарное направление</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• доставка гуманитарной помощи (продовольствия и других предметов первой необходимости)</li> <li>• осуществление программ репатриации беженцев</li> <li>• обустройство вынужденных переселенцев</li> <li>• реинтеграция бывших комбатантов</li> </ul>

ные группы: во-первых, межправительственные организации, чей мандат определяют договоры между двумя или более государствами (все агентства ООН, такие региональные организации, как ОБСЕ, Организация африканского единства, Международный комитет Красного креста и Красного полумесяца); и, во-вторых, неправительственные национальные и международные организации, не связанные с правительствами тех стран, где они созданы. В противоположность военному компоненту, который призван оказывать на воюющие стороны принудительное воздействие, эффективность гражданского компонента проявляется в его деятельности в дипломатической, экономической, идеологической, научно-технической, гуманитарной и/или юридической сферах. В соответствии с функциями и задачами в деятельности гражданского компонента можно выделить четыре направления: политическое, направление, связанное с выборами, правозащитное и гуманитарное.

Относящиеся к форме современных операций термины “многонациональная” и “многокультурная” означают, что и военная, и гражданская составляющие сил по поддержанию мира рекрутируются не из одной, а из нескольких стран или организаций. Все они привносят какие-то свои культурные или политические элементы, свое понимание ситуации конфликта, свои собственные теории и методы разрешения конфликта. Первой такой многомерной операцией ООН, начатой в конце холодной войны (в феврале 1989 г.), была миссия Переходной группы помощи (UNTAG) в Намибии. Вслед за ней, в 1992 г., были начаты крупномасштабные операции в Камбодже, Сомали и бывшей Югославии.

Эти миссии, развернутые после 1988 г. и отвечавшие уже новым формам военной доктрины, в настоящее время называют по-разному: “многомерные операции”, “операции второго поколения”, “расширенные операции по поддержанию мира” или “многонациональные силы второго поколения”.

### **3. Новые задачи, стоящие перед силами по поддержанию мира**

Два человека, которым принадлежит заслуга организации первых операций по поддержанию мира, были удостоены Нобелевской премии мира – это Лестер Пирсон в 1957 г. и Даг Хаммаршельд в 1961 г. В 1988 г. силы ООН по поддержанию мира получили коллективную Премию мира. Несмотря на это, в 1990-х гг. ООН, и особенно ее миротворческую деятельность, мировая общественность видела уже не в столь позитивном свете.

В последние годы, в ответ на появление новых проблем и трудностей, задача поддержания мира значительно диверсифицировалась, усложнились также и условия, в которых происходит выполнение миротворческих миссий. За несколькими исключениями (например, Миссия ООН в Конго и Временные силы Организации Объединенных Наций в Ливане), операции по поддержанию мира, проводимые с 1956 г., разворачивались в основном в обстановке притягивания, при согласии и поддержке правительств соответствующих стран. С 1990-х гг. миссии все чаще развертываются в условиях внутренних войн или сразу по окончании комплексных политических чрезвычайных ситуаций, определяемых также как ситуации гражданской или международной войны. В подобных, все более частых случаях ООН бывает вынуждена работать в обстановке насилия и беззакония, когда милицейские и полувоенные формирования действуют автономно друг от друга. Может отсутствовать и полное согласие правительств на присутствие сил ООН, в результате чего они нередко встречают неприязнь и противодействие.

Эти проблемы, порождаемые внутренними войнами, а также чрезвычайно ожесточенными вооруженными гражданскими конфликтами, заставляют нас пересматривать большинство общепринятых представлений о процессе поддержания мира. Миротворческие возможности ООН прошли полную проверку в конфликтах периода после холодной войны, и неудачи в Сомали, Руанде и Боснии получили резко негативную оценку в общественно-политической литературе.

В конце десятилетия ООН сама опубликовала доклады по расследованию двух событий, ставших самыми большими провалами в ее миротворческой деятельности (United Nations, 1999a; United Nations, 1999b). Геноцид в Руанде (апрель и июль 1994 г.), в котором погибло около 800 тыс. человек, назывался “одним из самых отвратительных преступлений двадцатого столетия”. Годом позже было совершено еще одно ужасающее военное преступление, подобные которым редко случались со времен второй мировой войны: город боснийских мусульман Сребреница, который в соответствии с резолюцией № 819 Совета безопасности ООН (от 16 апреля 1993 г.) был провозглашен первой зоной безопасности для гражданского населения, пал после осады сербским ополчением. В ходе захвата на глазах миротворческого контингента ООН было убито 8 тыс. мусульман.

Оба доклада заканчивались выражением сожаления по поводу того, что перед лицом ширящихся масштабов убийств, гонений и террора по отношению к населению целых областей нейтральная, беспристрастная и главным образом посредническая позиция ООН оказывается неадекватной ситуации. Доклады призывали, во-первых, к осмыслению, уточнению и совершенствованию роли ООН в реагировании на конфликты различных форм, а во-вторых, к “исправлению ошибок в практике поддержания мира, совершенных в конце двадцатого века, для того чтобы быть готовыми принять вызов века двадцать первого” (United Nations, 1999b. P. 81).

Подводя итоги, не будет преувеличением сказать, что для миротворцев после 1988 г. основной проблемой остается выработка концепции тех методов, с помощью которых они смогут полноценно выполнять свои функции в обстановке лишь частичного приятия своей миссии и при отсутствии консенсуса в охваченных конфликтами обществах. Нужны также конкретные рекомендации по внедрению этих концепций в практику.

## 4. Инновации в деле поддержания мира

Разочарование миротворческой деятельностью ООН привело к заметному сокращению числа этих операций после пикового 1994 г. (см. бокс 2). Одновременно многие обозреватели призвали отказаться от операций по поддержанию мира как практики регулирования региональных конфликтов и конфликтов со стороны “великих держав”, а вернуться к ее классической ограниченной форме, существовавшей до 1988 г. Обоснованную критику выдвинули такие деятели, как Ричард Беттс, Дэвид Рифф и Эдвард Луттвак (R. Betts, D. Rieff, E. Luttwak).

В то же время есть и такие наблюдатели, которые по-прежнему считают ООН единственным органом, способным сочетать политические, военные и гуманитарные функции в попытках сократить масштабы конфликтов или вообще устранить их. Эти эксперты призывают изменить и усовершенствовать методы миротворческих вмешательств с тем, чтобы исправить их практические и концептуальные недостатки. В общем и целом в нашей статье также поддерживается эта точка зрения.

Как отражено на таблице в боксе 2, в недавних миссиях гражданский компонент и гражданская полиция значительно выросли по сравнению с предыдущими опера-

циями и насчитывают треть численности всех развернутых военных подразделений. Численность военной составляющей в последнее время уменьшилась как в абсолютных цифрах, так и по соотношению с гражданскими лицами и гражданской полицией, наряду с этим новые разработки военной доктрины позволяют ей в будущем выступать в роли более решительного участника.

Задача военных – не допускать провалов в защите гражданского населения (как случилось в Боснии и Руанде), а также обеспечивать наличие адекватных механизмов самозащиты персонала и сил по поддержанию мира ООН (чтобы избежать таких ситуаций, как в Сьерра-Леоне и Западном Тиморе, когда сотрудники ООН были похищены и убиты толпой и местным ополчением). Изменения в доктрине поддержания мира были сделаны главным образом по инициативе оборонных экспертов тех стран, которые участвовали в широкомасштабных операциях 1990-х гг. и отказались впредь посылать свои военные контингенты в зоны конфликтов без надлежащей подготовки и поддержки. Наглядный пример такого отношения дает британская доктрина поддержания мира.

Британские военные называют новую форму миротворческой деятельности “операциями по поддержке мира” (ОПМ). Этот термин включает широкий диапазон возможных операций от предотвращения конфликта до установления мира, и принадлежит к доктрине, которая отвечает геостратегической обстановке эпохи после холодной войны. Как говорит один из ведущих теоретиков, П. Вилкинсон, новая доктрина исходит из предпосылки, что на такой планете, где идут гражданские войны, терпят крах государства, попирается международное и гуманитарное право, традиционные понятия о поддержании мира уже не подходят, а более широкие концепции, выработанные в 1990-х гг., нуждаются в обновлении.

В новых концепциях поддержания мира идея принуждения к нему претерпела значительное переосмысление и заняла важное место среди расширившихся представлений о вмешательстве в конфликт. Тем не менее конечными целями остаются все же согласие и построение мира, а не военная победа. Война и принуждение к миру, хотя и находящееся, как и миротворчество, по “правильную” сторону от линии беспристрастности, радикально отличаются друг от друга. Так, силы по поддержанию мира в своей работе никогда не потеряют из вида цель – обеспечение или восстановление согласия в интересах решения долгосрочных задач построения мира.

Суть концепции поддержки мира станет ясной, если мы поймем необходимость не столько добиться согласия на присутствие миротворцев, сколько сохранить беспристрастность последних. В доктрине поддержки мира согласие воюющих сторон на проведение операции не представляет безоговорочного требования (Ministry of Defense, 1999). Цель новой доктрины – сделать силы по поддержанию мира достаточно гибкими, решительными, боеспособными и готовыми к ряду различных сценариев, в том числе и к попыткам “вредителей” подорвать мирный процесс, прибегая к насилию, запугиванию или угрозам местному населению и международному персоналу в данном регионе (Wilkinson, 2000). Эта концепция получает все более широкое распространение в международном военном сообществе, включая НАТО, и становится теоретической основой современной миротворческой деятельности.

Можно считать, что развертывание КФОР в Косово было первым примером следования вышеописанной стратегии, а последним – использование австралийских сил для мирной операции в Восточном Тиморе в 1999 г. и подкрепление сил ООН в Сьерра-Леоне британским контингентом летом 2000 г. Однако доктрина ОПМ предполагает также, что роль военных, хотя и силовая, должна быть ограниченной: они обязаны создавать и поддерживать безопасную среду, в которой



могут действовать занятые восстановлением мира гуманитарные и гражданские организации.

Развитие концепции миротворчества в таком направлении идет не только в отдельных странах, но и на уровне самой ООН. Под напором критики Кофи Аннан неоднократно подчеркивал, что миротворческие силы должны обрести способность, по его выражению, к “позитивному принуждению”, чтобы заручиться более широкой поддержкой своей миссии населением в зонах конфликта. Заявляя, что силы по поддержанию мира нуждаются в больших коэрзивных полномочиях, он, тем не менее, считает, что полагаться только на принуждение недостаточно, и справедливо утверждает, что со временем не только эффект принуждения ослабевает, но и что в принципе всегда лучше пытаться влиять на поведение людей в конфликтных ситуациях с помощью пряника, а не кнута.

Если принуждение может, по крайней мере, временно, ограничить насилие, то продолжительный мир оно принести не способно. Устойчивый мир и надежное разрешение конфликта требуют не только прекращения насилия, но и совершения “следующего шага”, под которым Аннан понимает выдвижение позитивных стимулов и мотивов. Другими словами, силы по поддержанию мира должны быть уполномочены обеспечивать зонам операции некие материальные выгоды от своего присутствия.

Такая концепция поддержания мира, способная, по мнению многих, обеспечить эффективность конкретных операций, переводит идею поддержания мира непосредственно в область понятия разрешения конфликтов (Annan, 1997. P. 27–28).

## **5. Значение теоретических и прикладных исследований конфликта для практики поддержания мира**

Разрешение конфликтов и поддержание мира силами ООН как темы научных исследований имеют много общего в концептуальном плане. Эти два понятия возникли почти одновременно, однако до недавнего времени изучались раздельно. В настоящее время, как теоретики, так и практики все чаще объединяют их в одну тему. Теоретики по разрешению конфликтов рассматривают поддержание мира как важный инструмент его позитивной трансформации, а практики вместо обычной военной силы применяют психологические и коммуникативные стратегии. Замечательно также и то, как часто в аналитических трудах практики поддержания мира говорят о значении для своей миссии различных аспектов разрешения конфликта.

Канадский генерал Клейтон Битти пишет, что обучение миротворческих сил должно значительно отличаться от обычного обучения комбатантов, хотя бы потому, что *“поддержание мира предполагает психологическую перемену – переход от конфронтационного к примирительному настрою, отказ от роли воюющей стороны и принятие функции посредника. В операции по поддержанию мира противников нет: ее цель – предотвращение враждебных действий конфликтующих сторон по отношению друг к другу, содействие их общению и процессу примирения. Это требует от миротворцев полного понимания причин конфликта – политических, военных, экономических, – и знания социально-культурной среды, а также беспристрастности и “честной игры”, несмотря на недоверие и подозрительность между сторонами, трудные условия и нередкие провокации”*.

Мы склонны согласиться с таким мнением, хотя цели операций по поддержанию мира, вероятно, должны определяться с учетом военной (контролирование и

прекращение насилия), политической (восстановление легитимного правительства) и экономической (помощь развитию) перспектив. В конечном счете, наземные миротворческие операции – это по сути психологический процесс, требующий большой чуткости и знания культуры и представлений местных жителей. Первоначальные принципы поддержания мира (см. бокс 1) могут быть соблюдены только при условии более тесной интеграции тех коммуникационных стратегий и методов решения проблем, которые обычно ассоциируются с понятием разрешения конфликтов.

Отметим, что британская доктрина поддержания мира, изложенная в работе *Wider Peacekeeping*, изобилует идеями и понятиями, принадлежащими к области разрешения конфликтов. Такой же подход используется и в американской доктрине, охватывающей ОПМ: приведение сторон к согласию в ней базируется на принципах беспристрастности, легитимности, взаимоуважения, минимального использования силы, доверия и прозрачности; при этом применяется широкий набор методов разрешения конфликта, например, приемы совершенствования общения, переговоров и посредничества, методы позитивных подходов к общинным отношениям (какая-либо активная программа общественных дел, хорошо финансируемая и способная “завоевать сердца и умы”). Перечисленные методы относятся к “мягким” способам поддержания мира, в противоположность “жестким” или военно-техническим способам.

Эти действия предпринимаются главным образом для того, чтобы силы по поддержанию мира имели точную информационную базу и могли бы противостоять слухам, предрассудкам, неопределенности и содействовать созданию атмосферы доверия и стабильности, появлению более позитивных представлений о роли миротворческих сил и природе мирного процесса.

В других наших работах мы выделили десять областей научного исследования проблемы разрешения конфликтов, которые имеют прямое отношение к практике поддержания мира (*Ramsbotham, Woodhouse, 1996*). Здесь мы остановимся на трех из них, наиболее соответствующих новейшим тенденциям в практике поддержания мира и гуманитарного вмешательства.

### **5.1. Защита уязвимых групп населения и облегчение страданий в условиях вооруженного конфликта: анализ конфликта и гуманитарное вмешательство**

Теория разрешения конфликтов предлагает параметры наиболее раннего и необходимого анализа первопричин и динамики этнических и других общинных конфликтов. Его примером лучше всего послужат теоретические модели затяжного социального конфликта (ЗСК) и международного социального конфликта (МСК).

Вслед за Эдвардом Азаром и другими авторами мы предлагаем модель для объяснения причин возникновения и живучести различных типов конфликтов из числа тех, в которые были вовлечены силы по поддержанию мира в период после холодной войны. Этот подход не совсем обычен для исследований международных отношений. Наши наблюдения говорят о том, что затяжные социальные конфликты обычно возникают тогда, когда общинам (т.е. группам людей с общими этническими, религиозными, языковыми и другими культурными характеристиками) не позволяется проявлять свою особую идентичность или удовлетворять какие-либо насущные коллективные потребности.

Модель Азара выделяет четыре конкретных индикатора, указывающих на возможность возникновения затяжного социального конфликта. Первый связан с *общинным составом*: общества, характеризующиеся многообщинным социальным составом, могут послужить стартовой площадкой ЗСК.

Второй индикатор связан с *человеческими потребностями*. Это означает, что неудовлетворение потребности в доступе к политике (т.е. участию в надстроечных институтах общества), потребности в признании (признании идентичности, ассоциируемой с культурными ценностями или наследием) и потребности в безопасности (т.е. физическом благополучии) может вызвать “трещины” в данном обществе.

Третий индикатор имеет отношение к *управлению*, т.е. к характеру и роли государства, от которого зависит предоставление или непредоставление общественно-полезных услуг. В целом, у государств, переживающих затяжные социальные конфликты или склонных к таковым, бывают “некомпетентные, ограниченно мыслящие, шаткие и авторитарные правительства, не способные обеспечить удовлетворение основных человеческих потребностей” в своем обществе (Azar, 1990. P. 19).

Четвертый индикатор относится к сфере *международных отношений*. В случаях, когда конфликт начинается в многообщинном обществе, слабые, негибкие и недальновидные государства, стремясь ограничить его, отсекают конфликтующим сторонам внешнюю поддержку, но в то же время ищут такой поддержки для себя. В результате конфликт может разрастись, интенсифицироваться и выйти за границы данного государства. Модифицировав термин Азара, мы назвали конфликт такого уровня международным социальным конфликтом. МСК – это кризис государства, будь то в форме конфликта по поводу формирования государства (Босния), борьбы за государственный контроль (Руанда), коллапса государства (Сомали) или конфликта на почве этнического сепаратизма (Косово).

Подходы и модели, подобные вышеописанным, важны с той точки зрения, что они помогают лучше понять корни и динамику соответствующих типов конфликта. Одно из основных положений данной статьи заключается именно в том, что необходимо установить природу МСК и понять, почему эти конфликты так часто провоцируют вмешательство третьих сторон, а также определить проблемы, которые они неизбежно ставят перед силами ООН по поддержанию мира.

Кроме того, анализ конфликтов в рамках теории их разрешения предлагает международному сообществу полезную точку зрения для выработки и совершенствования политики международного вмешательства и предоставления гуманитарной помощи обществам, затронутым гражданскими войнами. Джейн Шарп в своем анализе действий НАТО против Сербии в Косово в 1999 г. отметила, что британский премьер-министр Тони Блэр старался обосновать вмешательство на стороне косовских албанцев именно новой доктриной гуманитарного вмешательства, принятой НАТО. Однако когда подобные же действия рассматривались Советом Безопасности в качестве возможной гарантии защиты населения Восточного Тимора, Британия не настаивала на вмешательстве.

Для того, чтобы мировое сообщество могло последовательно применять принципы гуманитарного вмешательства, необходимо как упорядочить международное право в этой области, так и убедить государства-членов ООН предоставить этой организации соответствующие полномочия (Sharp, 2000. P. 78). Представляется очевидным, что международное сообщество должно, во-первых, тщательно пересмотреть роль и полномочия ООН в деле гуманитарного вмешательства; во-вторых, точнее определить принципы и нормы этой деятельности и; в-третьих, реалистичски оценить возможности ООН, особенно исходя из того, что поддержание мира представляет важнейшее направление и рассмотрение взаимосвязи между поддержанием мира и разрешением конфликта имеет первостепенное значение.

## 5.2. Контролирование насилия: операции по поддержке мира и разрешение конфликта

Теория разрешения конфликта привлекла внимание к важному вопросу – необходимости тщательного разграничения различных временных рамок при регулировании вооруженного конфликта. Практики должны всегда помнить о двойственности цели – быстрейшего урегулирования конфликта, с одной стороны, и его долгосрочного разрешения, с другой. Мы считаем, что одновременно необходимо решать две фундаментальные задачи: во-первых, эффективно контролировать насилие (краткосрочная роль военного компонента), а во-вторых, восстанавливать отношения сотрудничества внутри общин и между ними, чем содействовать построению прочного мира в перспективе. Как говорилось выше, новая доктрина поддержания мира, принятая и отдельными странами, и ООН призывает проводить решительные и энергичные миротворческие операции, способные адекватно реагировать на насилие, одновременно поддерживая политическую и гражданскую работу по построению мира.

Концепция, лежащая в основе данной новой доктрины, ясно показывает, что работа по поддержанию мира должна быть двусторонней. Она близка к работе военных (т.е. силы по поддержанию мира должны быть всегда готовы к ведению боевых действий и к силовому принуждению). В то же самое время сохраняющийся принцип беспристрастности требует, чтобы эти силы были способны также содействовать достижению обществом согласия, которое снижало бы необходимость применения силового принуждения. При отсутствии такой двусторонности возникает очень большая вероятность того, что силы по поддержанию мира будут надолго втянуты в исполнение военной роли “принудителей”. Соответственно, увеличивается опасность “пересечения линии Могадишу”, т.е. солидаризации с одной из сторон и прямого вступления в конфликт. Согласно новой доктрине, в случае, если практики не будут сосредоточивать свои усилия на целях разрешения конфликта и послевоенного построения мира и тем содействовать достижению согласия, они рискуют втянуться в полномасштабные военные действия.

Британская и американская доктрины поддержания мира прямо признают важность применения различных методов приведения сторон к согласию. Эти методы близки к тому, о чем говорил Кофи Аннан, – к созданию и укреплению позитивных стимулов в ходе операции по поддержке мира. Они охватывают следующие области: информирование общин, работу средств массовой информации, гражданские дела, переговоры и посредничество. Ведение переговоров и посредничество считаются важнейшими элементами на всех стадиях и уровнях ОПМ. Ими может заниматься весь действующий персонал – от старших командиров, которые встречаются с лидерами группировок, до служащих наблюдательных постов, разрешающими отдельные случаи или споры.

Обсуждаемая доктрина, с ее широкой перспективой и совмещением целей поддержания мира и разрешения конфликта, также включает в свои задачи превращение конфликтующих сторон в “держателей интереса” в мирном процессе путем предоставления им возможностей для сотрудничества, создания стимулов, применения поощрений и санкций. Такая концепция ОПМ предполагает увеличение численности гражданского персонала операций по поддержанию мира, в том числе использование “белых касок” в качестве дополнения к военным “голубым каскам” и для баланса с последними. Соответственно, силы станут более многосоставными и потребуют более совершенной координации гражданского и военного компонентов. К проблеме требуемых навыков и необходимого обучения мы обратимся в следующем разделе.

### 5.3. Поддержание мира и разрешение конфликта: навыки и обучение

В теории разрешения конфликта основным положением служит то, что структурно-политический подход к поддержанию мира, ставящий на первое место реформу национальных политических институтов, должен быть при этом дополнен таким же отношением к конфликтам на уровне общин и культур. Это особенно важно для миротворцев, стремящихся путем посредничества добиться с одной стороны мирных решений на структурно-политическом уровне, и реализовать их на общинно-культурном уровне, – с другой.

Из таблицы в боксе 3 видно, что многие задачи, выполняемые миротворцами на общинном уровне, требуют тесного взаимодействия с местным населением. Поэтому им необходимо понимание воздействия социально-психологических процессов на поведение людей, затронутых вооруженным конфликтом, а также умение помочь разделенным общинам восстановить взаимоотношения. Одним словом, миротворцам нужно овладеть набором специфических навыков и приемов разрешения конфликта.

Опыт недавних миссий показал, что силам по поддержанию мира нередко бывает трудно общаться между собой из-за разнородности их многонационального состава. Несомненно, персоналу не менее важно учиться общаться с коллегами по миссии, чем познавать культурные ценности тех общин, где они оказываются.

Потребность в специальном обучении миротворческих сил, которое включало бы приобретение навыков в области разрешения конфликта, становится все очевиднее, тем более что операции по поддержанию мира все больше и больше отличаются от боевых действий (см. бокс 5). Американские военные признают, что если при боевых операциях не происходит сколько-нибудь последовательного взаимодействия военных сил с гражданским населением, то в ОПМ военных могут попросить контролировать агрессивные толпы, распределять гуманитарную помощь гражданскому населению или разоружать местные формирования в соответствии с достигнутым мирным соглашением.

Эти задачи требуют и приемлемого понимания местных реалий, и хороших отношений с гражданским населением. Нужно также разумно применять навыки ведения переговоров (на тактическом уровне, на месте), чтобы, наряду с достижением поставленных целей, обеспечить безопасность самих военных. Переговоры, скорее всего, должны вести командиры рот или старшие штабные офицеры батальона. Рядовые в ходе выполнения своих обычных задач на местах могут также привлекаться к посредничеству или разрешению споров. Обычным военнослужащим подобный переход к коммуникативной деятельности дается не всегда легко, поэтому необходимы изменения в традиционной военной культуре, более соответствующие культуре или психологии современных миротворческих операций.

Контраст между военной и гражданской культурами и соответствующими практиками действительно разителен. Обычно военные думают о том, чтобы уничтожить противника, а не о ведении с ним переговоров. Иллюстрацией к сказанному может послужить не самая экстремальная, но часто встречающаяся ситуация при проведении поисковых или охранных мероприятий как в ходе боевых действий, так и в миротворческих операциях. В условиях боевой операции стандартный способ открыть дверь здания – просто взорвать ее. Миротворческие же

### **Бокс 5: Военные и миротворческие операции: различия в образе действий и необходимых навыках персонала миссий**

<b>Традиционное поведение военных</b>	<b>Поддержание мира/разрешение конфликта</b>
Контактов с гражданским населением нет	Интенсивное взаимодействие с гражданским населением (сдерживание агрессивных толп, распределение гуманитарной помощи среди гражданских лиц, разоружение местных ополчений и т.п.); сотрудничество с гражданским компонентом миссии
Использование основных военных навыков (в отсутствие контакта)	Использование навыков ведения переговоров (умение контактировать)
Уничтожение вооруженных формирований противника	Переговоры с вооруженными формированиями противника
Воинственная роль	Миролюбивая роль
Определенный противник	Противника нет/беспристрастная роль
Конечная цель: военная победа	Конечная цель: устранение глубинных причин конфликта
Принуждение с позиции силы	Приведение к согласию

силы должны решить эту задачу с помощью гораздо более сложных методов – убедить находящихся в доме людей открыть дверь (*Chayles, Raach, 1995*).

Учитывая все это, современная теория разрешения конфликтов предлагает методику и программы обучения, призванные помочь практикам овладеть мастерством общения и усвоить понятия, которые понадобятся им в процессе коммуникации и приведения к согласию сторон конфликта. В настоящее время и многие национальные программы обучения также перерабатываются с учетом новых задач миротворцев. Сегодня о разрешении конфликтов известно уже многое, и значительная часть этих знаний опробована в различных контекстах и может послужить дальнейшему совершенствованию обучающих программ.

## **6. Поддержание мира и разрешение конфликтов: опыт и практическое применение**

Интеграция в практику поддержания мира подходов, относящихся к области разрешения конфликта, пока что осуществляется бессистемно и малоактивно, хотя их значение уже широко признается. Аналитический отдел Департамента операций по поддержанию мира, например, считает поддержку местного населения неотъемлемым условием успеха любой миротворческой операции. В кратком докладе Отдела о важности установления хороших отношений не только с политиками и лидерами, но и со всем населением зоны конфликта выделяется десять пунктов:

### **Бокс 6: Извлеченные уроки: разрешение конфликта, поддержание мира и местная община**

- Местное население должно видеть, что миссия и ее сотрудники не принимают ничьей стороны в конфликте. Когда участники конфликта пытаются использовать миссию или кого-то из ее персонала в своих собственных целях, что случается часто, миссия и ее информационное подразделение должны суметь убедить население в том, что миротворцы остаются беспристрастными и нейтральными. Тем не менее, стремление сохранить беспристрастность не должно перейти в пассивность – наоборот, свою задачу миротворцы должны выполнять непредубежденно, но твердо.
- ООН в своей деятельности должна также демонстрировать приверженность принципам прозрачности и отчетности. Ее не должны воспринимать как организацию, стоящую “над законом”. Если у местного населения есть жалобы на миссию, то можно подумать о назначении омбудсмана или об учреждении органа информации.
- Уважение к культурным традициям и социальным нормам местного населения – важная сторона поддержания хороших отношений с общиной. Для всего состава миротворцев следует читать краткие лекции об истории, культуре и других сторонах жизни местного населения.
- Работа миссии, направленная на построение мира, например, помощь в восстановлении основных гражданских служб и оказание содействия в восстановлении и реконструкции разрушенной инфраструктуры, – это тоже эффективный способ завоевания доверия местного населения и его поддержки миротворческой операции.
- Миссии в ее работе по поддержанию и построению мира лучше всего действовать через существующие местные органы власти и через старейшин, а ее инициативы должны по возможности больше соответствовать местным практикам урегулирования конфликта, если они, разумеется, не противоречат принятым международным нормам прав человека и гуманитарного права. Однако в зонах только что прошедших или текущих конфликтов миротворцы должны проявлять осторожность в выявлении общинных лидеров, поскольку часто бывает неясно, кто же на самом деле представляет общину. Из-за раздоров, перемещений населения и иных обстоятельств традиционные социальные модели и роли могут потерять четкость или быть поглощены новыми, нередко милитаризованными, иерархиями.
- По мере того, как миссии по поддержанию мира становятся все более многогранными, построение мира превращается в их неотъемлемую часть. Упор следует сделать на поддержку процессов и институтов, укрепляющих примирение между воюющими сторонами и содействующих восстановлению экономической и социальной инфраструктуры. При этом нужно стремиться к тому, чтобы после ухода миссии из данного региона остался бы не вакуум, а фундамент мира и развития, на который страна могла бы опереться.
- ООН должна формировать свои силы по поддержанию мира так, чтобы их состав соответствовал своим новым и меняющимся ролям. Там, где основной задачей является обеспечение мира и безопасности, силы могут состоять главным образом из боевых подразделений. Постепенно, по мере того, как миссия будет переходить к поддержке и построению мира, в ее состав могут быть включены дополнительные инженерные или иные подразделения для помощи в восстановлении страны.

- Дискреционные фонды на цели построения мира должны иметься в распоряжении Генерального секретаря, что даст ему большую свободу маневра в общении с местными властями и гуманитарными организациями. Миссия может использовать эти средства, в частности, для выполнения проектов с быстрой отдачей и для ремонта объектов инфраструктуры.
- Неотъемлемой частью миротворческой деятельности ООН должно быть содействие “непрямому строительству мира”, т.е. восстановлению сети неправительственных гражданских, профессиональных, деловых и др. объединений.
- В период свертывания операции необходимо решить, какие ресурсы могут быть оставлены в стране в помощь построению мира после окончания конфликта.

*Источник:* United Nations. Department of Peacekeeping Operations, Lessons Learned Unit, Multidisciplinary Peacekeeping: Lessons From Recent Experience, DPKO Website, August 2000. ([www.un.org/dpko/](http://www.un.org/dpko/))

В этих рекомендациях подразумевается, что решения, чтобы быть реалистичными, должны опираться на местные реалии и культуры. Вышеприведенные рекомендации полезны, однако многое зависит от того, насколько хорошо они смогут быть претворены в реальную практику.

Множатся примеры как удачного, так и неудачного применения подходов разрешения конфликта на локальном или тактическом уровне операции. Нижеследующее описание весьма позитивного опыта переговоров и взаимодействия с местными служащими принадлежит подполковнику Бобу Стюарту, который командовал британским батальоном в составе UNPROFOR в Боснии с августа 1992 по май 1993 г. Он пишет: “...у нас не было мандата на использование силы для прохода любой ценой. Мы всегда старались добиваться своих целей путем переговоров. Отправлять конвой куда-то в надежде, что он, в конце концов, попадет в место назначения, – не очень хорошее дело. Нам надо было создать благоприятную обстановку для работы с местными людьми, поэтому я решил организовать широкую сеть офицеров связи, которые занимались именно налаживанием отношений с местным населением” (Stewart, 1993. P. 317).

Стюарт утверждает, что благодаря этой сети переговорщиков миротворцы хорошо узнали людей и местные условия, что весьма помогло британскому батальону в доставке гуманитарной помощи по региону.

Это хороший пример успешного применения методов разрешения конфликта на операциональном уровне. Но, как указывает Дэвид Ласт, рядовые, командиры и сотрудники штата “должны больше знать и о технике боя, и о навыках контактов с населением и о том, как объединять эти вещи в ходе своей работы”. Для выработки соответствующих руководств потребуется изучить еще немалый объем практического опыта и провести сравнительный анализ большого числа конкретных случаев. Например, как должны себя вести миротворцы, если их окружает разъяренная толпа? И в каких ситуациях, для каких целей и как конкретно можно применять в поле известные приемы решения проблем, ведения переговоров и посредничества? (Last, 1997. P. 129–130).

В настоящее время начинают вырисовываться контуры международной системы регулирования конфликтов, начавшей формироваться после 1990-х годов, главным образом как реакция на кризис в Косово. В июне 1999 г. после заключения соглашений между НАТО и югославской армией и между НАТО и югославским правительством (последнее – при посредничестве Европейского Союза и специальных представителей России), НАТО прекратила свои воздушные удары. Од-



новременно Совет Безопасности объявил о своем решении развернуть в Косово международное присутствие гражданских представителей и сил безопасности под эгидой ООН. Такой путь разрешения югославского конфликта основывался на следующих принципах, принятых 6 мая 1999 г. министрами иностранных дел стран Большой восьмерки:

- немедленное и верифицируемое прекращение насилия и репрессий;
- вывод всех военных, полицейских и полувоенных формирований ФРЮ;
- развертывание международного присутствия и сил безопасности, при существенном участии НАТО и под объединенным командованием;
- безопасное возвращение всех беженцев;
- начало политического процесса с целью установления самоуправления и демилитаризации Армии освобождения Косово;
- всесторонние усилия, направленные на экономическое развитие кризисного региона.

Силы безопасности КФОР, уполномоченные в соответствии с Главой 7 Хартии ООН и под командованием Североатлантического совета НАТО, вошли в Косово 12 июня. Вслед за тем Совет Безопасности дал поручение Генеральному секретарю ООН учредить в регионе временную гражданскую администрацию. К середине июля 1999 г. Генеральный секретарь представил всестороннюю концепцию органа, получившего известность как Временная администрация ООН в Косово (ЮНМИК). Она получила контроль над всеми органами законодательной и исполнительной власти, а также полномочия на ведение правосудия. Ее работа делилась на пять фаз и включала: поддержку возвращающихся беженцев; восстановление государственных служб (в том числе здравоохранения, образования и социального обслуживания); организацию гражданской полиции; разработку плана экономического восстановления; учреждение стабильных институтов содействия развитию демократии и автономного самоуправления.

ЮНМИК была поделена на четыре секции, “четыре опоры”, как их называли, каждая из которых занималась гражданскими аспектами восстановления мира. “Опора 1” – это гражданская администрация под руководством ООН; “Опора 2” оказание гуманитарной помощи под руководством УВКБ ООН; “Опора 3” – проблемы строительства институтов и демократизации под руководством ОБСЕ; “Опора 4” под руководством ЕС отвечала за экономическое возрождение.

Эта структура дает хороший пример объединения организаций, работающих над интегрированной задачей разрешения конфликта и построения мира. Хотя рано говорить о том, какими будут результаты в Косово, уже ясно, что только военные вмешательства не в состоянии восстановить мир. Поэтому необходимо, во-первых, понять, как наилучшим образом мобилизовать и использовать местные и международные ресурсы для поддержания и построения мира под эгидой ООН и/или региональных организаций-партнеров ООН. Во-вторых, найти более эффективные пути для улучшения и координации действий по контролю и сдерживанию насилия в разрушенных войной регионах (функция обеспечения порядка и безопасности). Параллельно должны идти процессы, восстанавливающие или укрепляющие доверие и сотрудничество и на практике поддерживающие действия по построению мира (гражданская функция разрешения конфликта). В заключительной части статьи мы рассмотрим эти вопросы подробнее.

## 7. Будущие приоритеты

### 7.1. Совершенствование потенциала ООН: расширение возможностей для быстрого реагирования на конфликты и кризисы

Несмотря на трудности, с которыми миротворцы столкнулись в бывшей Югославии и в Руанде, большинство государств продолжает рассматривать ООН как наиболее компетентный орган, способный нести ответственность за поддержание международного мира и безопасности, поскольку в Генеральной Ассамблее и Совете Безопасности представлены все государства, а также потому, что общественность убедилась в важности и необходимости ооновских миротворческих миссий. Тем не менее, если эффективные операции по поддержанию мира должна проводить ООН, а не ведущие страны мира, они же – признанные военные державы или военные коалиции типа НАТО, тогда Организации необходимо существенно расширить свои возможности для решительных действий в потенциально нестабильных ситуациях конфликта. Возможно, в будущем миротворческие миссии уменьшатся по своему масштабу, но при этом они должны будут организовываться более профессионально, более эффективно развертываться, укомплектовываться лучше обученным персоналом и лучше подготавливаться и снаряжаться.

Отрадно, что уже видны отчетливые признаки того, что после периода сомнений, самокритики и самоанализа ООН начинает наращивать свой миротворческий потенциал. 27 государств-членов, назвавшихся “Сторонниками быстрого развертывания”, агитируют за создание штаба миссии быстрого развертывания (RDMHQ), а в 1994 г. была организована Система резервных мероприятий (UNSAS), призванная повысить качество и расширить диапазон ресурсов, находящихся в распоряжении Департамента операций по поддержанию мира. Позднее датское правительство учредило многонациональную Резервную бригаду повышенной готовности (SHIR-BRIG), которая может быть приведена в готовность за 15–30 дней и иметь в своем составе 4–5 тыс. чел. Скандинавские страны, Нидерланды и Канада особенно активно ратуют за создание различных резервных подразделений подобного рода, рассматривая их как эффективное средство повышения способности сил ООН к быстрому развертыванию (*Langille, 2000*).

В 1990-х годах многие страны на своем уровне серьезно повысили подготовку контингентов, направляемых в состав миротворческих сил. Тогда же были созданы международные учебные программы и центры, которые затем предложили ввести для миротворцев единые кодексы поведения. В 1993 г. в Нью-Йорке, в Департаменте операций по поддержанию мира (ДПКО), появился Ситуационный центр, значительно улучшивший доступ миротворцев к головному офису ООН, который прежде был открыт только в обычное рабочее время в будни. При этом Ситуационный центр работает 24 часа в сутки, его штат насчитывает 24 человека, которые докладывают об основных операциях Генеральному секретарю ООН.

Очевидно также, что в настоящее время централизованных ресурсов недостаточно для удовлетворительного решения многих проблем, с которыми сталкиваются международные миротворческие силы. Например, в Сьерра-Леоне через несколько недель после прибытия первых подразделений Миссии ООН в Сьерра-Леоне (ЮНАМСИЛ) повстанцы захватили в плен 500 человек, а остальных заперли в столице, Фритауне. Явная слабость миссии в Сьерра-Леоне объясняется тем, что ЮНАМСИЛ представляет собой разобщенную группу из 30 национальных контингентов, у которых нет ни общего понимания миссии, ни единых стандартов или тре-

нировочных процедур. Работу ЮНАМСИЛ поддерживает Департамент операций по поддержанию мира, но комплектование ее, – по крайней мере, по мнению Вилкинсона, – большинство национальных министерств обороны считает не адекватным задачей (Wilkinson, 2000).

Доклад Брахими о будущем миротворческих операций дает основания полагать, что уроки Сьерра-Леоне пошли на пользу. Его составила группа специалистов, созванная Кофи Аннаном и возглавляемая бывшим министром иностранных дел Алжира Лахдаром Брахими. Доклад был опубликован в августе 2000 г. и в нем предлагался широкий круг рекомендаций по усилению миротворческого аспекта деятельности ООН. Необходимо избежать повторения прежних ошибок и более обдуманно подходить к подготовке контингентов на дооперационной стадии, а необходимые для выполнения мандата материальные и человеческие ресурсы оценивать более реалистически. Доклад рекомендует разворачивать силы, только если и когда перед ними ставятся достижимые цели и тогда, когда им даются реалистические полномочия, а также когда они обеспечены необходимыми для выполнения своего мандата ресурсами.

Относительно концепции быстрого разворачивания доклад рекомендует ООН определять “потенциал быстрого и эффективного разворачивания” как практическую способность полностью развернуть традиционные операции по поддержанию мира в течение не более чем 30 дней с момента принятия Советом Безопасности соответствующей резолюции и в течение не более чем 90 дней в случае комплексных операций по поддержанию мира. Для облегчения выполнения этих задач государственным членам рекомендуется вступить в партнерские отношения в рамках Системы резервных мероприятий (UNSSA) и создать несколько подразделений численностью примерно с бригаду, готовых для полного разворачивания в предписанные сроки.

В докладе говорится при этом не только о совершенствовании военной составляющей, но и о необходимости усилить гражданский аспект миротворческих операций. Некоторые рекомендации в этой области мы рассмотрим ниже.

## **7.2. Безопасность, поддержание мира и согласие: координация, сбалансированность и дифференциация военных, полицейских и гражданских функций миротворцев**

Имеющие сегодня место попытки принять доктрину более решительной практики поддержания мира должны быть тесно увязаны с долгосрочными целями разрешения конфликта и построения прочного мира. Крайне важно помнить, что даже если благодаря вмешательству миротворческих сил конфликты прекращаются, то последствия пережитого общиной насилия обычно дают себя знать еще долго. Общества, прошедшие через жестокий опыт гражданской войны, слишком часто подпадают под физический и психологический контроль военачальников. Говоря словами Дэвида Ласта, люди начинают верить, что выжить могут только “ястребы”. В таких ситуациях, пишет Ласт, «когда мы восстанавливаем мир и сотрудничество в разрушенных войной обществах, мы не можем справиться с двумя вещами. Первое: мы плохо умеем контролировать насилие между конфликтующими сторонами, а это необходимо, чтобы, так сказать, “посадить ястребов в клетку”. И второе: мы плохо умеем “выпускать голубей из клетки” – восстанавливать доверие, которое позволило бы конфликтующим сторонам начать работать вместе» (Last, 2000. P. 82).

Для того чтобы научиться лучше делать то, о чем говорит Ласт, в современных и будущих миротворческих операциях при разрешении конфликта необходимо проводить четкую грань между военными, полицейскими и гражданскими функциями меж-

дународного контингента и усиливать взаимодополняемость этих функций. Первая линия такой дифференциации – это разграничение военных и полицейских функций миротворцев, которые должны обеспечивать безопасность на разных уровнях.

Военная составляющая миротворческих операций традиционно всегда заключалась в контроле насилия организованными военными силами. Разнообразные задачи, стоящие перед военным компонентом (см. бокс 3), связаны с обеспечением безопасности на уровне вооруженных формирований. Как только эта задача оказывается решенной, практики начинают заниматься следующим уровнем безопасности – поддержанием порядка в населенных пунктах полицейскими силами. Опыт показывает, что если вооруженные силы могут вполне эффективно отвечать на вооруженное сопротивление, то с уличными беспорядками, угрозами отдельным личностям, запугиванием и преступлениями в сферах собственности они справляются не столь успешно. Всем известно, как сложно бывает практикам, занимающимся построением мира после окончания конфликта, обуздать разросшееся во время конфликта криминальное насилие и остановить нанесение ей ущерба.

Постоянно возникающая в последнее время проблема общественной и личной безопасности выливается для миротворцев в вопрос безопасности и соблюдения прав человека в отношении возвращающихся беженцев и поддержания правопорядка, при котором люди могут безбоязненно вести бизнес и проводить демократическую политику. Дэвид Ласт и другие эксперты предлагают в этих целях развивать многоаспектный подход контроля за насилием и установленем главенства закона. В большей части миротворческих операций международные вооруженные силы разворачиваются для того, чтобы поддержать порядок, после чего постепенно обучаются и вводятся в действие гражданские полицейские силы.

Однако необходимый переход к эффективному поддержанию правопорядка редко бывает простым. Гражданской полиции и международным инструкторам может понадобиться много времени, чтобы обучить и легитимизировать местные полицейские силы, обществу же, нуждающемуся в безопасности, надежная полиция требуется немедленно. Ласт предлагает с самого начала интегрировать в ряды миротворцев полувоенные полицейские силы и обычный полицейский персонал.

Вспомогательная переходная полиция, действующая в рамках ОНУСАЛ в Сальвадоре, может послужить здесь особенно хорошим примером. Ее подразделения комплектовались из курсантов, отобранных для обучения в новом гражданском полицейском училище, а командовали ею офицеры гражданской полиции ОНУСАЛ. Таким образом, как бы перекидывался мостик между уровнем вооруженных миротворцев, обеспечивающих безопасность региона, и уровнем местной полиции, защищающей отдельных жителей конкретной общины.

Очевидно, что для успеха текущих операций по поддержанию мира критически недостает соответствующим образом обученных гражданских полицейских; их деятельность страдает также оттого, что далеко не везде в мире главенствует закон. ООН начинает, хотя и медленно, осознавать необходимость следующих мероприятий:

- создания небольших полицейских сил поддержки, а также сил жандармерии (обученных не только приемам поддержания правопорядка, но и военной тактике и способных действовать как в составе подразделений, так и индивидуально или в малых группах);
- развития полицейских сил из местных жителей, а также институтов правосудия и наказания преступников;
- наращивания опыта руководства полицейскими школами, в чьи программы должно, наряду со специальными предметами, также входить изучение проблем прав человека, профилактики преступности и поддержания хороших отношений в общине (*Call, Barnett, 2000. P. 43–68*).

Следующий уровень дифференциации – это необходимое разграничение военных и полицейских функций с одной стороны, и более широких гражданских ролей в процессе построения мира, с другой. Ласт выделяет четыре стратегических компонента построения мира. Каждый из них (безопасность, управление, гуманитарная помощь, развитие и примирение) включает широкий спектр задач, каждая из которых требует определенных умений и навыков (см. бокс 7).

**Бокс 7: Стратегические компоненты, задачи и тактика построения мира**

	Задачи	Тактика
Безопасность	демобилизация	невооруженная гражданская защита
	разоружение	исполнение функции свидетелей
	защита гражданского населения	патрулирование жилых кварталов
	реформа полиции и сил безопасности	поддержка и создание сети заинтересованных людей
	личная безопасность (защита личности от насилия на почве расы, культуры или пола) защита прав человека	
Управление	наращивание институциональных возможностей	помощь в организации встреч
	прозрачность/подотчетность	воспитание групповых лидеров
	помощь в проведении выборов	применение методов группового принятия решений поощрение и поддержка
Гуманитарная помощь/ Развитие	развитие инфраструктуры	научно-технические знания
	рыночная реформа	деловая хватка
	экономические институты	развитие бизнеса
	малый бизнес	предпринимательский опыт
	удовлетворение основных потребностей	руководство и обучение
	социальные службы	установление отношений со всеми социальными группами
Примирение	психо-социальная травма	межличностное общение
	возвращение беженцев	помощь в обустройстве групп
	воспитание миролюбия	навыки разрешения конфликта
	общинные инициативы	регулирование психо-социальной динамики конфликта

В практической работе миротворцев Ласт выделяет ряд несоответствий между навыками, необходимыми для обеспечения построения мира, и навыками, применяемыми в типичных международных миссиях. “Нам не удастся успешно полностью применять навыки, необходимые для четырех основных компонентов построения мира” (Last, 2000. P. 87). Например, если вооруженный компонент миссии может обеспечить необходимую военную стабильность, то навыками, нужными для восстановления в обществе отношений сотрудничества, он не обладает. Ласт предлагает как одно из средств шире внедрять гражданские проекты, выполняемые в рамках одной общины и направленные на построение мира, – это поможет активнее вводить гражданский аспект в миротворческие операции, а также научит людей хотя бы некоторым навыкам, жизненно необходимым для построения мира.

Такой подход был применен в Международном миротворческом учебном центре Лестера Б. Пиэрсона, в проекте “Помощники соседей”, выполненном в боснийском городе Банья-Лука. По проекту работала группа из 20 местных жителей (боснийских мусульман, сербов и хорватов), а 5 иностранных экспертов помогали им, действуя как “катализаторы” общинного сотрудничества и давая возможность местным жителям приобщиться к международному опыту и ресурсам. Центр с мобильной группой сотрудников был создан с целью помочь мирному разрешению проблем общины. Подводя итоги работы Центра, Ласт пишет: “Общинные центры и их работники могут быть спланирующим началом для всех остальных служб и организаций, прибывающих в регион для помощи в ликвидации последствий вооруженного конфликта. “Команда” состоит из местных жителей, которых большинство, и из иностранцев, и уже это помогает ей восстанавливать местность, начиная с низовой ступени и поднимаясь на все более высокий уровень и возвращая людей, которые будут жить здесь длительное время”.

Ласт отмечает, что эти группы могут послужить ценным связующим звеном между различными компонентами: акторами миротворческой операции – военными, международными организациями, НПО и местным населением. Команды, состоящие из специально отобранных и обученных людей, представляют собой носителей широкого спектра различных навыков и благодаря этому способны справляться со многими из поставленных задач, обозначенных в боксе 7. Этот подход представляется особенно многообещающим, ибо предполагает сбалансированный с точки зрения преданности месту местного населения и иностранцев состав сил, в совокупности обладающих самыми разнообразными умениями. Он дает им уникальную способность находить соответствующие местным традициям решения местных проблем.

В вышеупомянутом докладе Брахими придается особое значение необходимости расширить полномочия для интеграции разных элементов “комплексных миротворческих операций” (по терминологии ООН). С точки зрения теории разрешения конфликта, миротворцам требуется произвести ряд структурных изменений. Например, доклад рекомендует более тесно связывать гражданскую полицию и экспертов по правам человека в рамках механизма поддержания мира. Он призывает также поднять эффективность и содержательность роли гражданского контингента для того, чтобы можно было усилить и развить функцию военной безопасности и одновременно грамотно решать сложные проблемы построения мира после окончания конфликта.

Более тщательную дооперационную подготовку рекомендуется проводить юристам, специалистам в области наказания преступлений, экспертам по правам человека и т.п., которые вместе со специализированной гражданской полицией составят объединенные “команды” борцов за восстановление законности. Для того аспекта миротворческих операций, который связан с разрешением конфликта, весьма существенно, что Исполнительному комитету по миру и безопасности поручено

представить план усиления постоянных полномочий ООН по разработке стратегий построения мира и по выполнению программ в поддержку этих стратегий.

С целью активизации этого процесса в докладе выражается поддержка усилий по созданию в рамках Департамента политических дел пилотного Подразделения по построению мира, и на основании позитивной оценки пилотных программ рекомендуется предоставлять ему полное требуемое финансирование. Такое предложение означает новое и долгожданное признание того, что гражданские элементы операций по поддержанию мира, жизненно важные с точки зрения долгосрочного построения прочного мира, нуждаются в адекватных ресурсах, в полноценной интеграции и в тщательной подготовке (United Nations, 2000с).

Большинство проводящихся в настоящее время миротворческих операций по традиции видят свою миссию в мониторинге перемирия и соблюдения соглашений по разоружению (на Ближнем Востоке, в Индии и Пакистане, в Грузии, Эфиопии и Эритрее). Гораздо более трудная задача – укрепление правопорядка и законности, что в настоящее время требуется от миротворческих миссий в Боснии, Косово и Восточном Тиморе, где необходимо незамедлительно усилить функции полиции и гражданского разрешения конфликта. Сейчас предлагается развернуть операцию по поддержанию мира в Демократической республике Конго, и, если она будет развернута во всем объеме, нужно, чтобы в ней был полностью учтен опыт, о котором говорится в обсуждаемом докладе.

## 8. Заключение

Вышеизложенное свидетельствует о том, что хотя сферы поддержания мира и разрешения конфликта начинают, так сказать, говорить на одном языке, предстоит еще многому научиться, чтобы успешно применять понятия из этих двух областей на практике. Такая необходимость будет возрастать по мере того, как концепции поддержки мира, предотвращения и разрешения конфликтов будут завоевывать популярность не только в ООН, но и в национальных и региональных организациях по безопасности.

После Косово у Европейского Союза появился стимул разрабатывать свою политику с учетом целей предотвращения и разрешения конфликтов и сейчас появляется новая концепция общеевропейской безопасности, которая нуждается в тех же, связанных с разрешением конфликтов, подходах. В Берлине в июне 1996 г. Европейский Союз начал разработку общих принципов международной политики и безопасности в рамках идеи европейской самостоятельности в вопросах обороны и безопасности (European Security and Defence Identity – ESDI). В июне 1999 г., после саммита в Кельне, появилась Европейская доктрина обороны и безопасности. На декабрьском саммите в Хельсинки были провозглашены цели создаваемых Евросоюзом Сил быстрого реагирования численностью 50–60 тыс. чел., а также ресурса гражданских сил для развертывания в кризисных ситуациях. Наконец, в июне 2000 г., на встрече Европейского Союза в Санта-Марии, государства-члены объявили о своей готовности к 2003 г. учредить пятитысячный контингент гражданской полиции с целью усиления функции предупреждения конфликтов и регулирования кризисов международными миссиями. Для обеспечения своевременных действий 1 тыс. гражданских полицейских в пределах 30 дней будут готовы включиться в работу. На стамбульском саммите 1999 г. ОБСЕ также обязалась создать Группы быстрой экспертной помощи и сотрудничества (REACT) (Plesch, Seymour, 2000).

В настоящее время многие наблюдатели все активнее поддерживают усилия, направленные на повышение уровня гражданских сил, включенных в ситуации под-

держания мира и регулирования кризисов. Они отмечают, что если военные подразделения все еще в изобилии обеспечиваются ресурсами, то средств, доступных гражданским миротворческим силам, продолжает катастрофически не хватать. Британо-американский информационный совет по безопасности (BASIC) недавно выдвинул предложение о создании для Европы гражданской Службы предотвращения конфликтов, которая использовала бы балканский опыт развертывания полувоенных полицейских формирований, таких, как итальянские карабинеры, составлявшие часть СФОР в Боснии и КФОР в Косово (Ibid).

Предлагается модель, в соответствии с которой гражданские группы с хорошей охраной могут мобилизоваться в батальоны или аналогичные квази-вооруженные формирования с целью осуществления полного спектра действий по предотвращению конфликта и восстановлению мира, дополняя тем самым военную службу безопасности. Батальоны, развертываемые в условиях отсутствия безопасности или повышенной напряженности, по необходимости должны иметь в своем составе значительную долю полувоенной полиции; в ситуациях низкой напряженности в состав сил должно входить много гражданских специалистов – например, в области прав человека или посредничества, контролирования вооружений, а также полицейских инструкторов и пропагандистов юридических знаний.

В нестабильных ситуациях такой усиленный батальон можно отдать под прямой контроль военного командования. Рота оперативной поддержки, сформированная наподобие развернутых в Боснии специализированных полицейских подразделений, может включать группы (численностью со взвод) следователей по уголовным и военным преступлениям и экспертов разведки, группы по общественной безопасности (полиция для контроля уличных беспорядков) и группы по посредничеству, мониторингу прав человека, контролю за вооружениями, работой полиции, по сбору и уничтожению оружия – соответственно необходимости. Подобный батальон может включать также несколько рот территориальной полиции, имеющих в своем распоряжении легкие бронемшины для сбора информации и разведанных или для улаживания небольших конфликтов.

Годовые затраты на такое подразделение, при численности в 12 тыс. чел. со штабом и учебным персоналом еще в 3 тыс. чел, составляют, по подсчетам Британо-американского информационного центра, примерно 2 млрд долларов. Это соотносимо с совокупным годовым бюджетом стран ЕС-членов НАТО в 156 млрд долларов и приближается к суммам, ассигнованным на операции ООН по поддержанию мира.

Возможно, вышеописанная модель слишком напоминает структуру квази-военных формирований, но в любом случае ее появление свидетельствует о назревшей потребности – усилить компетенцию миротворческих операций добавлением к их военному потенциалу возможности решения гражданских задач урегулирования кризисов и разрешения/предотвращения конфликтов. В рамках самой системы ООН с начала 1990-х гг. раздаются аналогичные призывы к созданию специализированных подразделений “белых касок” из гражданских экспертов, способных взять на себя такие аспекты миротворческих операций, как политическое и гражданское восстановление общества, мониторинг прав человека и остающихся проблему обеспечения военной безопасности исключительно “голубым каскам”. В декабре 1995 г. в связи с идеей “белых касок” Генеральная Ассамблея по инициативе Аргентины приняла резолюцию А-50-19, призванную расширить участие развивающихся стран в качестве резерва операций ООН по поддержанию мира. Вскоре последовало предложение Голландии сформировать международную бригаду гражданских волонтеров для работы в чрезвычайных ситуациях и также в условиях стихийных бедствий.



В числе первых стран, выступавших за развитие невоенных форм миротворчества, была и Норвегия. В начале 1990-х гг. норвежское правительство поддержало создание Норвежской системы ранней готовности (NOREPS) – сеть неправительственных организаций, которые, в свою очередь, создали собственную систему резервных мероприятий (называемую NORSTAFF), позволяющую за 72 часа привести в готовность группы гражданских экспертов широкого круга специальностей. С 1980-х гг. Норвежский ресурсный банк поддержки демократии и прав человека по просьбе институтов ООН или самих конфликтующих сторон неоднократно направлял в зоны конфликтов группы специалистов по гуманитарной помощи, по правам человека и посредников.

Сегодня накопилось уже много прецедентов подобного рода, несмотря на то, что желание и возможности государств-членов выделять ресурсы на развитие компетенции ООН в сфере гражданских аспектов разрешения конфликтов остаются ограниченными и неудовлетворительными. Уроки миротворческих операций 1990-х годов, ясно показали, что за эту проблему пора решительно браться, если международное сообщество в целом и ООН в частности намерены и впредь играть эффективную роль в мирном разрешении конфликтов.

- Annan K.*, 1997. *Peace Operations and the United Nations: Preparing for The New Century*. Conflict Resolution Monitor. Issue 1. (Centre for Conflict Resolution, Department of Peace Studies, University of Bradford.)
- Azar E.*, 1990. *The Management of Protracted Social Conflict: Theory and Cases*. Dartmouth: Aldershot.
- Betts R.K.*, 1994. *The Delusion of Impartial Intervention // Foreign Affairs*. Vol. 73, № 6. P. 20–33.
- Caty Ch., Barnett M.*, 2000. *Looking for A Few Good Cops: Peacekeeping, Peacebuilding and CIVPOL // Peacebuilding and Police Reform / Eds. T.Tanke Holm and E. Barth Eide*. London: Frank Cass.
- Chayles A.M., Raac G.T.*, 1995. *Peace Operations: Developing an American Strategy*. Washington DC: Institute for National Strategic Studies. National Defense UP.
- Dobbie C.*, 1994. *A Concept for Post Cold War Peacekeeping // Survival*. № 36. P. 121–148.
- Langille P.*, 2000. *Conflict Prevention: Options for Rapid Deployment and UN Standing Forces // Peacekeeping and Conflict Resolution / Eds. O. Ramsbotham, T. Woodhouse*. London: Frank Cass. P. 219–253.
- Last D.*, 1997. *Theory, Doctrine and Practice of Conflict De-Escalation in Peacekeeping Operations*. Nova Scotia: Lester B. Pearson Canadian International Peacekeeping Training Centre.
- Last D.*, 2000. *Organising for Effective Peacebuilding // Peacekeeping and Conflict Resolution / Eds. O. Ramsbotham, T. Woodhouse*. London: Frank Cass. P. 80–96.
- Luttwak E.*, 1999. *Give War a Chance // Foreign Affairs*. Vol. 78, № 4.
- Miall H., Ramsbotham O., Woodhouse T.*, 1999. *Contemporary Conflict Resolution*. Cambridge: Polity Press.
- Ministry of Defence, 1999. *Peace Support Operations: JWP 3–50*. London: Ministry of Defence.
- OSCE, 1999. *Report of the OSCE Mission in Kosovo // UNHCR/OSCE Overview of the Situation of Ethnic Minorities in Kosovo*. 3 November.
- Plesch D., Seymour J.*, 2000. *A Conflict Prevention Service for the European Union*, June 2000. Washington; London: BASIC.
- Ramsbotham O., Woodhouse T.*, 1996. *Peacekeeping: Terra Incognita – Here Be Dragons – Peacekeeping and Conflict Resolution in Contemporary Conflict: Some Relationships Considered*. Ulster: University of Ulster, INCORE/United Nations University.
- Ramsbotham O., Woodhouse T.*, 1996. *Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict: A Reconceptualisation*. Cambridge: Polity Press.
- Rieff D.*, 1994. *The Illusions of Peacekeeping // World Policy Journal*. Vol. 11, № 3. P. 1–18.
- Sharp J.*, 2000. *Evidence to Foreign Affairs Committee. Fourth Report on Kosovo*. London: House of Commons. Vol. II. May.
- Stewart R.*, 1993. *Broken Lives: A Personal View of the Bosnian Conflict*. London: HarperCollins.
- Tanks Holm T., Eide E.B.*, 2000. *Peacebuilding and Police Reform*. London: Frank Cass.

- United Nations, 1999a. Report on the Fall of Srebrenica. A/54 / 549. United Nations: NY. November.
- United Nations, 1999b. Report of the Independent Inquiry Into the Actions of The United Nations During the 1994 Genocide In Rwanda. NY: United Nations. December.
- United Nations, 2000. Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in all Their Aspects. Doc A / 55 / 305; S / 2000 / 809. NY: United Nation. 21st August.
- Wilkinson P.*, 2000. Peace Support Under Fire: Lessons from Sierra Leone. International Security Information Service. Briefing Series. 2 June.
- Woodhouse T.*, 1999. International Conflict Resolution: Some Critiques and a Response. Bradford Centre for Conflict Resolution, University of Bradford. Working Papers. April.
- Woodhouse T., Ramsbotham O.*, 1996. Peacekeeping: Terra Incognita Here be Dragons. Peacekeeping and Conflict Resolution in Contemporary Conflict: Some Relationships Considered. University of Ulster: INCORE / United Nations University.